



Taller sobre reajuste de suelo: Observaciones preliminares

Working Paper WP17WD1SP

William Doebele

April 2017

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper.

help@lincolninst.edu

© 2017 Lincoln Institute of Land Policy

Nota de los organizadores del Curso: Como se indica al inicio, este documento es un borrador escrito por el autor para animar la discusión en un taller organizado por el Lincoln Institute of Land Policy y para presentar y orientar las distintas intervenciones. Aunque no es un documento acabado tiene la virtud de explicar los componentes básicos de un reajuste de suelo a partir de la revisión de diversas experiencias internacionales, así como los dos tipos de reajuste de suelo más usuales. Hay una compilación previa realizada por el autor que pueden consultar los interesados en profundizar en el tema: Doebele William A. (1982) *Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*, Lexington Books.

Borrador 4

OBSERVACIONES PRELIMINARES

Taller sobre reajuste de suelo **Instituto Lincoln de Políticas de Suelo,** **21 y 22 de marzo de 2002**

William Doebele, Borrador del 7 de febrero de 2002

[NOTA: Este artículo queda sujeto a revisión posterior.]

Mi presentación tendrá tres partes:

- ¿Qué es el reajuste de suelo? Establecer algunas definiciones comunes para nuestras discusiones
- Repasar los objetivos de este taller, y sugerir una lista de 19 preguntas a abordar.
- Implicaciones para el Instituto Lincoln. Una conclusión muy breve.

I. Definición de reajuste de suelo

Las dos definiciones de reajuste de suelo

Como muchos de ustedes ya han observado, comenzamos este taller con una serie de artículos de fondo sobre dos concepciones diferentes del reajuste de suelo (RS). En Alemania, donde se iniciaron los métodos modernos de RS en 1902, el objetivo principal fue agrupar parcelas pequeñas cuando era necesario para una agricultura más eficiente, un mejor desarrollo urbano o para otros propósitos públicos derivados de la planificación urbana. El objetivo es similar en Finlandia y Suecia, donde el RS está estrechamente vinculado con el proceso de planificación, y se basa en un método de distribución de beneficios de proyectos de

urbanizaciones nuevas entre los propietarios, en vez de que dichos beneficios recayeran solamente sobre algunos propietarios afortunados. En Francia, el objetivo también es similar, con un grado más alto de participación voluntaria.¹ Propuestas recientes en el Reino Unido para introducir el RS también han enfatizado que las formas modernas de reajuste de suelo requieren frecuentemente el ensamblaje de parcelas grandes, y los mecanismos existentes — particularmente el mecanismo de expropiación— no se adaptan bien para este propósito. En resumen, el RS se ha utilizado como una manera efectiva de implementar el desarrollo conjunto de un grupo de parcelas, de conformidad con planes que responden mejor al interés público que, si el proceso se dejara a la asociación voluntaria de los propietarios individuales, o a la merced de técnicas tales como la expropiación.

En contraste, el sistema japonés de RS, si bien fue inicialmente copiado del modelo alemán, ha enfatizado tradicionalmente la importancia del RS como medio para autofinanciar los proyectos de incorporación de suelo al desarrollo urbano y la revitalización urbana por medio de su capacidad para utilizar ciertas parcelas de suelo como “parcelas de costo equivalente” o “parcelas de reserva”², que pueden ser vendidas para recuperar el costo de la infraestructura. En parte, esto surgió debido a condiciones históricas: la primera aplicación de envergadura del RS para fines urbanos fue después del gran terremoto de Kanto en 1923, que destruyó la mayor parte de Tokio. Simplemente no había fondos públicos disponibles para encarar la reconstrucción a una escala tan grande, y fue necesario encontrar algún método de autofinanciamiento. Lo mismo ocurrió en las aplicaciones de RS por parte de Japón después de la Segunda Guerra Mundial, y en el periodo de rápido desarrollo económico de la década de 1960. Condiciones similares en la República de Corea (Corea del Sur) y la República China (Taiwán) igualmente llevaron a poner más énfasis que en los países europeos en la capacidad del RS de financiar todo o parte del costo de la infraestructura nueva. Usando estos modelos, la ciudad de Perth en Australia ejecutó unos veinte proyectos de RS que incorporaron tanto los objetivos de agrupación de tierras como de recuperación de costos. Las propuestas actuales en Gran Bretaña son cautelosas en cuanto a la recuperación de costos, declarando que esta recuperación no debe ser tan alta como para desalentar la participación de los propietarios de los terrenos aportados.³ Con el paso del tiempo, tanto las prácticas japonesas como las coreanas han evolucionado para incluir otros objetivos. El profesor Sorensen se ocupará de describir en más detalle la experiencia japonesa en su presentación.

Otras presentaciones en el resto de este taller describirán con mayor detalle la distinción entre los dos tipos de RS. He presentado aquí esta distinción en una forma un tanto contrastante y simplificada para obligarnos, al hacer nuestras presentaciones y observaciones, a definir

¹ La legislación francesa parece ofrecer dos tipos de alternativas, uno dirigido principalmente a la consolidación de parcelas agrícolas fragmentadas, y otro para “agrupar terrenos” (o reajustar suelo), en forma similar a los modelos japoneses, coreanos y australianos. Salvo la discusión en el artículo del Sr. Kalbro, las preparaciones para este taller no han incluido un análisis detallado de la legislación y práctica francesas actuales.

² La legislación alemana también contiene el concepto de recuperación de los costos de infraestructura. No obstante, la limitación del 30% sobre la cantidad de suelo que se puede retener para uso público limita la importancia de esta disposición. Después de hacer uso del suelo para fines públicos como caminos y parques, gran parte de este 30% frecuentemente se habrá agotado.

³ Connellan, Owen. “Land Assembly for Development: something borrowed, something new?” (Agrupación de tierras para desarrollo inmobiliario: ¿algo prestado, algo nuevo?”. Artículo para la Conferencia de Innovación, Real Instituto de Agrimensores, Oxford Brooks University, 5-7 Sept. 2001. Páginas 8-9. [Oconnellan@aol.com]

claramente si estamos hablando de RS en (1) su papel de brindar un método más eficiente y equitativo para crear unas parcelas grandes de suelo y apropiadas para el desarrollo urbano; o (2) en su papel de movilizar el valor del suelo "creado socialmente" (plusvalías), con el objetivo de recuperar los costos de infraestructura asociados con un proyecto. Usando los términos de la publicidad moderna, podríamos llamar a la primera opción "Reajuste de suelo estándar", y a la segunda "Reajuste de suelo *plus*", con el elemento agregado de recuperar una parte del "valor creado socialmente" o "el incremento en los precios del suelo" derivado del proyecto, con el objeto de financiar sus costos. También podríamos abreviar estas dos acepciones como Reajuste de suelo (RS) y Reajuste de suelo con recuperación de costos (RS/RC).

Mi propia introducción al reajuste de suelo:

Espero que no me consideren poco modesto si comienzo este taller describiendo brevemente mi propia travesía intelectual en lo que se refiere al reajuste de suelo.

En 1972, hace treinta años, Robert McNamara, en ese entonces el recientemente nombrado presidente del Banco Mundial, decidió dar alta prioridad a las terribles condiciones de los asentamientos urbanos informales de las ciudades del Tercer Mundo. No sólo eran estas condiciones inhumanas, sino que también se consideraban terreno fértil para el descontento masivo e inestabilidad política en gran escala.

Una de las causas principales de las terribles condiciones de los asentamientos urbanos informales era que las ciudades del Tercer Mundo estaban esencialmente en bancarrota. Sus ingresos apenas podían solventar el desarrollo urbano existente, ni que hablar de la fuerte corriente inmigratoria. En muchas ciudades, la población aumentaba a un ritmo de mil personas por día, y las instituciones existentes se veían simplemente abrumadas en su esfuerzo por proporcionar siquiera las mínimas infraestructuras. Como consecuencia, los asentamientos informales se propagaban —usando una metáfora común de hoy en día— “como un cáncer”. En la actualidad, estos asentamientos informales sin infraestructura frecuentemente representan el 50% o más de la población total de las ciudades grandes.

Paradójicamente, esta nueva urbanización estaba generando aumentos gigantes en los valores del suelo, enriqueciendo aún más a la mayoría de los propietarios mientras que las municipalidades en que ellos vivían se hacían cada vez más pobres. Era una situación clásica de Henry George. (Recuerdo el caso de dos estudiantes de doctorado coreanos míos, uno de los cuales había heredado la pequeña granja de su padre que se encontraba inmersa en el crecimiento de Seúl. Ese estudiante volvió a Corea y se convirtió inmediatamente en una persona rica y vivió una vida magnífica. El otro, que no poseía suelo urbano, volvió y fue obligado a vivir una vida extremadamente modesta, con el salario de un académico coreano). En resumen, las ciudades del Tercer Mundo presentaban la oportunidad de aplicar una solución Georgiana básica: si los valores crecientes del suelo debido al crecimiento rápido se pudieran gravar con impuestos de manera efectiva, habría dinero disponible para suplir las necesidades de infraestructura generadas por dicho crecimiento urbano.

Para aprovechar la experiencia internacional de recuperación de esta “plusvalía social” el Banco Mundial comisionó a un joven economista de su personal de planta, llamado Orville Grimes, y a mí que exploráramos métodos prácticos para que la urbanización se autofinanciara.

Es decir: ¿cómo se podría recuperar el aumento en los valores del suelo para pagar por la infraestructura que estaba generando estos aumentos? El Banco (representado por Harold Dunkerley, ya fallecido, quien fue por muchos años un asesor activo del Instituto Lincoln) nos envió a Grimes y a mí a estudiar tres países donde la infraestructura urbana parecía autofinanciarse. Suecia, que usaba los “bancos de tierra” para este fin. Colombia, donde el uso extendido de contribuciones especiales, llamadas “contribución por mejoras” o “contribución de valorización” parecían funcionar; y Corea del Sur, donde se usaba algo llamado "reajuste de suelo".

Yo me entusiasmé especialmente por el reajuste de suelo, ya que parecía recuperar, de manera maravillosamente georgiana, no sólo los costos totales de instalar la infraestructura, sino potencialmente el valor social adicional creado, que se podría utilizar para subsidiar viviendas sociales, o cualquier otro beneficio público. Más aún, parecía ser mejor que los bancos de tierra o las contribuciones especiales, ya que teóricamente proporcionaba fondos para infraestructura al mismo tiempo en que se estaba construyendo dicha infraestructura, y por lo tanto eliminaba el problema de que el sector público hiciera una gran inversión en infraestructura para después tratar de recuperar la inversión cobrando tributos sobre las plusvalías que ya se encontraban "en el bolsillo" de los beneficiarios. Era algo parecido a la tan exitosa “retención de impuestos”, que recoge parte de los ingresos aún antes de ser recibidos por el contribuyente.

¿Cómo funciona el reajuste de suelo con recuperación de costos?:

Soy consciente que todos ustedes aquí son especialistas en RS, y no quiero insultar su inteligencia contándoles algo que ya conocen. No obstante, al comienzo de un taller como este, podría ser útil reseñar un modelo muy simple, y explicar cómo ha funcionado el RS/RC, es decir el reajuste de suelo combinado con recuperación de costos (o “recuperación de plusvalías”).

En su forma más simple, este tipo de RS se puede reducir a seis pasos:

- (1) Designación de un área específica de suelo como proyecto de RS. Esto se hace normalmente por medio de una entidad pública y de conformidad con una legislación sobre el tema, o por medio de una asociación privada y voluntaria de propietarios. Habitualmente, se puede obligar a una minoría de propietarios renuentes a aportar su suelo al proyecto. [En la década de 1970, en Corea, conocí al jefe de un pequeño pueblo en las afueras de la ciudad de Taegu. Había organizado a los pobladores de diez pueblos, más de mil propietarios pequeños, en una asociación privada de RS para desarrollar su suelo y aprovechar al máximo el crecimiento urbano de Taegu. Por supuesto, los planes de la asociación quedaban sujetos a revisión y aprobación por las autoridades de planificación municipales, pero parecía ser esencialmente una iniciativa privada].**
- (2) La elaboración de un plan maestro⁴ para el área del proyecto que establezca los terrenos destinados a uso público y también los lotes destinados a uso privado.**

⁴ Nota del traductor: por plan maestro se pueden considerar las figuras de plan parcial, plan director de menor escala, plan para una operación urbana, normas comúnmente utilizados en la legislación urbana en países de América Latina. Los planes maestros permiten aplicar métodos de reparcelación de lotes.

- (3) Cálculo de las áreas identificadas en el plan para ser destinadas al uso público: vías, áreas verdes, equipamientos: Supongamos que esto corresponde al 25% del área del proyecto total.
- (4) Estimación del precio total de mercado de todos los lotes designados para uso privado, que se podrán poner a la venta cuando el proyecto se haya terminado. Supongamos que esta cifra es de US\$100.000.000.
- (5) Estimación del costo de construir toda la infraestructura necesaria para el proyecto, incluyendo gastos administrativos, intereses y todos los demás costos. Supongamos que esos costos ascienden a US\$15.000.000. Esta suma representa el 15% del valor total de US\$100 millones del valor del suelo en el proyecto terminado. Por lo tanto, el 15% de los lotes que pueden ser comercializados, se destinan a la financiación del proyecto y se transfieren a la agencia o entidad gestora. Estos lotes se llaman suelo de “reserva” o suelo “equivalente al costo”. Serán vendidos por la entidad gestora, a medida que el proyecto se está ejecutando y —si los cálculos se hicieron correctamente— el producto de la venta cubrirá en forma completa el costo de construir la infraestructura. La venta de estos lotes generalmente se realiza mediante aviso y subasta pública.
- (6) Restitución de los aportes de suelo de los propietarios originales⁵. Los propietarios recibirán lotes que corresponden a un 60% del área total original del proyecto, porque el 25% se destina para usos públicos y el 15% se descuenta para proporcionar el suelo "equivalente al costo". Los lotes restituidos a los propietarios originales se localizan, en la medida de lo posible, en el mismo lugar que los lotes originalmente aportados. El suelo que reciben como remuneración tiene un área menor, pero cuenta con infraestructuras y áreas verdes y está listo para ser comercializado como un terreno urbano. Por metro cuadrado, ese terreno urbano con servicios tendrá un valor mucho mayor que el suelo rural sin infraestructura que los propietarios aportaron al proyecto. Supongamos que el suelo con infraestructura tiene un valor por metro cuadrado que equivale al 400% del suelo bruto original, sin acceso a servicios. Si esto fuera cierto, el 60% de área que los propietarios reciben como remuneración a su aporte tendría un valor cuatro veces mayor, o sea el 240% del valor que aportaron originalmente. Bajo esta hipótesis, se ha logrado una situación que beneficia a todos: se ha creado una urbanización con infraestructuras y servicios sin cargo al presupuesto público, y los propietarios recibieron una jugosa ganancia.

Consideraciones técnicas: Hay que resaltar que la asignación de lotes descrita en los pasos (5) y (6) exige un avalúo cuidadoso del valor de cada parcela de terreno aportada al reajuste o proyecto. También exige un segundo avalúo cuidadoso para verificar que todos los participantes en el reajuste reciben valores equivalentes⁶ al culminar el proceso. Se deben efectuar ajustes por todos

⁵ Nota del traductor: el área total original del proyecto equivale a los terrenos que los propietarios aportaron al reajuste.

⁶ Nota del traductor: valor equivalente se refiere a una plusvalía equivalente (valorización en la misma proporción), pero la restitución será en proporción a los aportes iniciales de cada propietario.

los factores que afectan los usos del suelo. También se deben efectuar ajustes por condiciones inusuales, como lotes de forma irregular, lotes demasiado pequeños para edificar, etc. Estos cálculos pueden ser bastante complejos, y normalmente hay procedimientos para que los propietarios presenten objeciones si creen que el avalúo inicial del aporte de suelo o el avalúo final de los terrenos urbanizados y con norma urbana, no son equitativos.

También se debe señalar que aún después de haber determinado el área de la superficie de cada lote resultante del reajuste, hay que encajar los lotes dentro del diseño parcelario establecido en el plan maestro que soporta el proyecto. En muchos casos este “encaje” es imposible, así que se debe dar compensación monetaria a aquellos propietarios que reciben menos superficie de lo que les corresponde.

Afortunadamente, algunos de estos problemas técnicos se pueden resolver con cálculos informáticos y generación automática de planos. Una compañía japonesa ofrece estos servicios: [Remítanse a la Introducción a la práctica de reajuste de suelo (Kukaku Seiri), preparada por la Agencia de Planificación Municipal de la Ciudad de Nagoya en octubre de 1982. También pueden consultar el cuaderno con aspectos técnicos de RS que preparé para ustedes.]

Por último, quiero volver a enfatizar la simplicidad del modelo recién descrito. En la práctica, estos procedimientos son mucho más complicados, como descubriremos en este taller.

Al observar los resultados obtenidos en Nagoya, y los resultados igualmente impresionantes de Corea, me entusiasmé bastante con el potencial del RS, tanto por la posibilidad de agrupar tierras como para recuperar — según los presupuestos de Henry George — los valores sociales generados por la urbanización. Por solicitud mía, en junio de 1978 el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo organizó una importante conferencia de una semana en el Instituto de Capacitación de Reforma de Suelo de Taoyuan, Taiwán. Participaron en la conferencia cuarenta y siete personas de siete países. Los artículos de esa conferencia se publicaron en 1982 en el libro titulado Land Readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization (Reajuste de suelo: Un método para financiar la urbanización). Este libro constituyó, a mi entender, la primera comparación internacional de prácticas de RS en varios países en idioma inglés: resumió las experiencias operativas en ese momento en Japón, Corea, Taiwán, Australia y Alemania, junto con resúmenes y comentarios generales sobre sus ventajas. El libro tenía un tono optimista, y supuse ingenuamente que su publicación y explicación de las múltiples ventajas de RS añadiría el concepto de RS a la “caja de herramientas” intelectual de todo aquél que tuviera que lidiar con temas de suelo urbano. Desafortunadamente, el libro no se convirtió en un *best seller*, ni siquiera entre profesionales, y el RS no se agregó a la caja de herramientas intelectual de los planificadores estadounidenses, si bien ha seguido siendo un instrumento importante en las publicaciones de la ONU, en particular de la Comisión Económica y Social de la ONU para Asia y el Pacífico (UNESCAP). Para ver su informe sobre RS basta con escribir “Land Readjustment” en un buscador de Internet.⁷

Los japoneses siguieron promoviéndolo con una serie de conferencias internacionales

⁷ La dirección de Internet es: http://unescap.org/huset/m_land/toc.htm at Chapter 10.6.

importantes. Están, por ejemplo, las actas de la conferencia de Nagoya de 1982, y de la conferencia de Tokio de 1985.⁸ Y hay un libro de historietas, presuntamente publicado para educar a niños en edad escolar sobre el RS. También hay un volumen con un excelente resumen de los aspectos técnicos del RS, en su versión japonesa. El Programa de Asistencia Internacional de Japón (JICA) ha brindado asesoría técnica sobre RS a cualquier país interesado, y ha acompañado proyectos en muchos países, frecuentemente en cooperación con el Centro para el Desarrollo Regional de la ONU (UNCRD) en Nagoya. (Ver boletín de UNCRD de enero-junio 2001 en el cuaderno de referencias).

Se ha utilizado el reajuste de suelo para:

- La construcción de nuevos pueblos enteros en Japón. Kozoji New Town, a 20 km. al noreste de Nagoya, fue diseñado para una población de 81.000. Ryugasaki New Town, a 50 km. al noreste de Tokio, fue diseñado para una población de 75.000. (Véanse los datos estadísticos de las tablas.) La Corporación de Desarrollo de Suelo de Corea también usó el RS para construir una serie de pueblos nuevos alrededor de Seúl. De hecho, gran parte de la urbanización de Corea en las décadas de 1960 y 1970 fue generada por RS con cierto grado de recuperación de costos. (Véanse los folletos y fotos en exhibición en este taller).
- La construcción de parques industriales de gran envergadura en Japón. Los datos los tomé de Internet y obviamente tienen la intención de atraer inversiones extranjeras.
- La revitalización de áreas centrales obsoletas. Los japoneses han aprovechado al máximo este tipo de aplicación. No obstante, se debe señalar que la revitalización crea una serie de problemas técnicos particulares, ya que los aportes al proyecto incluyen construcciones que deben ser evaluadas y que representan mayor dificultad en relación con las expectativas de los propietarios y su relación con el valor de los terrenos resultantes del reajuste. Además, se presenta el problema adicional de reconocer los derechos de los inquilinos que habitan en el área del proyecto.
- La re-subdivisión de subdivisiones con disposiciones anticuadas. (Refiéranse a la experiencia estadounidense que describirá en este taller Frank Schidman).
- La adquisición de suelo para construcción de vías y otros derechos de paso. Por ejemplo, los japoneses lo usaron para las servidumbres y estaciones de su famoso tren bala.
- La agrupación de terrenos fragmentados para diversos tipos de usos públicos. Refiéranse a los artículos en este taller sobre Finlandia, Suecia, Alemania, Francia y otros.

⁸ Ciudad de Nagoya y UNCRD, International Seminar on Urban Development Policies: Focus on Land Management (Seminario internacional sobre políticas de desarrollo urbano: Enfoque en la gestión de suelo) Nagoya, 13 al 18 de octubre de 1982. Asociación Japonesa de Reajuste de Suelo, International Seminar on Kukaku-seiri (Land Readjustment) (Seminario internacional sobre reajuste de suelo), Tokio, Tsukuba y Nagoya, 19 al 25 de marzo de 1985.

- La agrupación de tierras con problemas ecológicos especiales, como humedales. Este es uno de los aspectos que esperamos poder discutir en mayor profundidad en este taller.
- La protección de suelo en manos de malayos para evitar que caigan en las manos de no malayos.⁹
- Otros usos que serán descritos por los conferencistas de este taller.

Mientras tanto, como escucharemos más adelante, profesionales como Raymond Archer escribieron una serie de monografías importantes para promover la idea, y la enseñaron con regularidad a estudiantes de muchos países en el Instituto Asiático de Tecnología de Bangkok. Luciano Minerbi ha editado un libro¹⁰ y muchos documentos y artículos sobre RS/RC. Además, Minerbi participó personalmente por casi una década en el intento de crear legislación sobre RS/RC en el estado de Hawái, como describirá en su artículo para este taller.

Por una década, Frank Schidman ha estado coordinando esfuerzos sustanciales para crear legislación de respaldo para el RS/RC en Florida y California. Con el apoyo del Instituto Lincoln, se realizó una conferencia importante sobre Reajuste de suelo: Estilo americano, en Fort Myers, Florida, del 27 al 30 de abril de 1986. Esta conferencia reunió a expertos de Tailandia, Japón, Florida, Texas, Missouri y Massachusetts para promover el RS en los Estados Unidos. A partir de julio de 1985, el Instituto Lincoln patrocinó un boletín llamado The Platted Land Press: A Journal of Antiquated Subdivisions, (Editorial de suelo parcelado: Una revista sobre subdivisiones anticuadas) y más adelante un periódico trimestral: Land Assembly & Development: A Journal of Land Readjustment Studies, (Englobe y desarrollo de suelo: Revista sobre estudios de reajuste de suelo), ambos editados por el Sr. Schidman.

Pese a los mencionados apoyos, entre aproximadamente 1988 y 1997, ninguna modalidad de RS formaba parte de la agenda del Instituto Lincoln. No obstante, en 1998 el Instituto otorgó una pequeña subvención a un abogado de Baltimore, George W. Liebman, para escribir una monografía titulada “Reajuste de suelo en los Estados Unidos: Una propuesta de legislación” que proponía una legislación detallada para promover la alternativa de RS asociada con el ensamblaje de terrenos, prestando atención especial a temas de derechos de propiedad y compensación para los participantes del proyecto. A pesar de la promoción activa del Sr. Liebman, ningún estado parece interesado actualmente en las modalidades de RS.

A nivel internacional, sin embargo, el RS se ha utilizado en países tan diversos como Malasia, Indonesia¹¹, Turquía e incluso en la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), y probablemente otros que se mencionarán en este taller más adelante. No obstante,

⁹ Véase New Straits Times Press (Malaysia), Business Times, p. 2, 28 de febrero de 1997. (Fuente: Nexus-Lexus)

¹⁰ Land Readjustment: The Japanese System: A reconnaissance and Digest, (1986)

¹¹ El Sr. A.L. Fernández escribió un artículo para un taller de UNCRD realizado entre el 19 y 23 de febrero de 2001 en Nagoya, Japón, donde señaló: “Indonesia ha realizado el progreso más visible [en Asia] en lo que hace a la implementación de varios proyectos piloto de reajuste de suelo (R/S)”.

la mayoría de estas aplicaciones parece haber sido experimental. No parece haber ningún país que haya utilizado el RS como una herramienta importante de gestión de suelo, con la excepción tradicional de Japón y probablemente Corea del Sur y Taiwán.

Esto nos lleva a una discusión sobre:

II. ¿Qué esperamos obtener de este taller?

Objetivos: Como el profesor Hong y yo hemos señalado en nuestros memorandos preliminares enviados por correo electrónico, el objetivo de este taller es doble: (1) obtener información actualizada sobre las prácticas de reajuste de suelo en países seleccionados; (2) evaluar la replicabilidad de la técnica para otros países, con atención especial a los Estados Unidos.

El objetivo (1), información actualizada sobre las prácticas de RS en países seleccionados, ya se ha logrado, en gran parte, gracias a los artículos presentados. El objetivo (2) es una cuestión más sutil y subjetiva, para la cual necesitamos de su juicio como expertos, además de su conocimiento de la información.

Por esta razón, esperamos poder evitar discusiones sobre los detalles de cualquier sistema en particular, y en vez de eso invertir la mayor parte de nuestro tiempo en discusiones sobre los principios básicos:

- (A) Las ventajas del RS en general, tanto el RS para agrupar tierras como el RS/RC para agrupar y recuperar costos.
- (B) Las desventajas de ambos tipos de RS. La estructura institucional, técnica y administrativa, necesaria para poder implementar cualquiera de los dos tipos de RS.
- (C) Nuestro mejor juicio sobre el entorno político necesario para generar el apoyo necesario para convencer a los dirigentes que adopten el RS, en cualquiera de sus formas, en países donde no existe a la fecha.

Permítanme señalar desde el principio que creo que todos estamos de acuerdo en que el RS tiene que adaptarse en forma sensible a los conceptos del derecho de propiedad, al grado de aceptación del control gubernamental sobre el desarrollo de suelo, y a otros factores culturales que son únicos para la identidad y tradición de cada país. A los fines de este taller, partimos de la base de que hay ciertas ventajas y desventajas subyacentes del RS que vale la pena discutir: estos son principios básicos que se deben considerar en toda situación, sea cual fueren las tradiciones nacionales.

Para poder abordar estos principios en el tiempo muy limitado que tenemos en este taller, he elaborado una lista de preguntas para enfocar nuestras ideas. Espero que al final de este taller podamos contar con su asesoría — quizás hasta su consenso — sobre las respuestas a dichas preguntas.

Condiciones económicas exógenas necesarias

Pregunta 1: Necesidad de un mercado del suelo próspero: Para poder establecer cualquier forma

de RS en un país donde no existe, ¿es necesario que el mercado del suelo de ese país sea próspero — quiere decir, que el precio del suelo debe ir creciendo de forma bastante continua de un año al siguiente, por lo menos a la misma tasa o mayor que otras inversiones equivalentes?¹²

[Como ya hemos discutido, el atractivo económico del RS depende de un valor alto (por metro cuadrado) del suelo "resultante" del proyecto en comparación con el valor por metro cuadrado del suelo "aportado". ¿Es esencial que haya un diferencial muy alto entre “antes del proyecto” y “después del proyecto” para el éxito de un “RS como agrupación de tierras” y de un RS que intente recuperar el costo del valor creado socialmente (al que llamamos RS Plus, o RS/RC)]?

Infraestructura administrativa

Pregunta 2: La necesidad de un catastro: Para poder establecer el RS en un país donde hoy no existe, ¿tienen que existir registros catastrales adecuados que definan los límites y la propiedad de las áreas sujetas al RS?¹³

Pregunta 3: Necesidad de evaluadores profesionales: Para poder establecer cualquier forma de RS en un país donde ahora no existe, ¿tiene que haber una organización adecuada y confiable de evaluadores de suelo profesionales?

Pregunta 4: Necesidad de gobiernos municipales estables y profesionales: Para poder establecer cualquier forma de RS en un país donde no existe ahora, ¿tiene que existir un gobierno municipal estable y profesional, capaz de asumir el liderazgo en la organización de proyectos de RS y supervisar su ejecución (esto incluye tanto competencia profesional del personal municipal como suficientes recursos financieros para solventar los costos iniciales)?

Pregunta 5: Necesidad de reserva profesional y/o financiera a nivel estatal y/o nacional: Para poder establecer cualquier forma de RS en un país donde no existe a la fecha, ¿tiene que existir una reserva profesional y financiera a nivel estatal/provincial y/o nacional para brindar respaldo al nivel municipal?

¹² De manera extraordinariamente precursora, George Washington y otros crearon una estrategia muy similar al RS/RC para el desarrollo de la nueva capital en Washington, DC. Los propietarios originales aportarían la titularidad de sus granjas a un fideicomiso cuyo administrador era Washington. Como parte de este suelo se iba a destinar sin cargo a la edificación de los edificios federales y calles, plazas, etc., la mitad de lo que quedaba se iba a devolver a los propietarios originales, mientras la otra mitad se iba a vender en el mercado para financiar la construcción de la ciudad. Desafortunadamente, el mercado del suelo en la nueva capital resultó ser muy débil, y por lo tanto la construcción de la ciudad se demoró. Se ha sugerido, sin embargo, que el gran Plan L'Enfant hubiera sido difícil o imposible de concretar si no se hubiera establecido este tipo de fideicomiso de tipo RS. Para una descripción completa, véase la monografía de Raymond Archer, Urban Land Pooling/Readjustment, U.S.A., 1791: The Use of the LP/R Technique to Implement the L'Enfant Plan for Washington, D.C., in 1791 (Englobe/Reajuste de suelo urbano en los EE. UU., 1791: El uso de una técnica de agrupación/reajuste de suelo para implementar el Plan L'Enfant en Washington, D.C. en 1791), Noveno Seminario Internacional sobre Reajuste de Suelo y Desarrollo Urbano en Bangkok, 12 al 14 de noviembre de 1997. Véase también Prof. John W. Reps de Cornell, Monumental Washington, 1967.)

¹³ Fernández, mencionado en el pie de página anterior, dice que: Indonesia era considerada frecuentemente como el país donde sería más difícil introducir el RS, porque no había —y sigue sin haber— un programa extendido de registro de suelo. Uno de los factores de éxito surge de experiencias tales como el famoso Programa de Mejora de Kampung, que produjo renovaciones amplias de asentamientos informales, si bien el suelo no estaba registrado.

Dicho de otra manera, y desde el punto de vista práctico, ¿el RS (de cualquiera de los dos tipos) quedará limitado a las grandes ciudades, o a una administración capaz y financieramente sólida de una entidad estatal (provincial) o nacional? [Un comentarista sobre los experimentos de RS en Turquía llegó a esta conclusión].¹⁴

Pregunta 6: ¿Sería mejor contar con participación pública o, alternativamente, procedimientos de control minuciosos? Para poder establecer cualquier forma de RS en un país donde no existe actualmente, ¿sería deseable promover al máximo la participación privada directa en el proyecto o, alternativamente, sería mejor tener un proceso por el cual los intereses privados sean protegidos por medio de procedimientos públicos cuidadosos e imparciales, pero sin su participación directa?

Entorno político/psicológico

Pregunta 7: ¿Se puede convencer a los grandes emprendedores? En países donde no existe el RS ahora, ¿cómo se puede convencer a los emprendedores acerca de las ventajas del RS, en cualquiera de sus formas?

Pregunta 8: Cómo obtener el respaldo del sector privado para la alternativa de “agrupación de terrenos” del RS: El RS como forma de agrupar terrenos representa una intrusión en los derechos tradicionales de propiedad. Los límites de las propiedades se modifican en forma drástica. Además, aunque no exista el propósito de "recuperar costos", la agrupación de tierras puede permitir que los beneficios financieros del proyecto se redistribuyan entre todos los propietarios participantes, en comparación con sólo unos pocos si la agrupación no se hubiera producido por RS.

¿Cómo se puede persuadir exitosamente a los propietarios (grandes o pequeños), cuyos beneficios financieros se diluirían por efecto del RS, a brindar apoyo político?

Pregunta 9: ¿Cómo obtener el respaldo del sector privado para la alternativa de “recuperación de costo” del RS?: Si se incluye en el RS el objetivo de recuperar parte del valor “socialmente creado” o “plusvalías” (RS/RC), habrá un grado de interferencia aun mayor con los derechos de propiedad. En muchos países (incluso en los EE. UU.), los propietarios han podido recuperar históricamente casi todos los valores sociales creados o plusvalías, dejando que las entidades públicas incurran en el costo de construir y proveer la infraestructura. ¿Cómo es posible contraargumentar para superar la oposición natural a cualquier mecanismo que reduzca una parte sustancial de la apropiación privada de la valorización esperada del suelo? ¿Serán suficientemente persuasivos los argumentos de que la RS es “racional” y “en el interés público”?

Pregunta 10: ¿Cómo obtener el respaldo de los sectores públicos – en razón de la competencia con los instrumentos existentes?: En países donde el RS no existe actualmente, ¿qué problemas resuelve cualquiera de las dos alternativas de RS que no se pueden resolver con los instrumentos existentes? ¿Se puede establecer sólo cuando se percibe que los instrumentos existentes son

¹⁴ Yomraglioglu, T., et. al., “Land Readjustment Implementations in Turkey” (Implementaciones de reajuste de suelo en Turquía), Congreso Internacional de Vivienda XXIV, Ankara, pp. 150-161, 1996.

inadecuados (existe una “brecha”) para resolver problemas urgentes de gestión de suelo? El Sr. Owen Connellan ha indicado que una de las razones más importantes por las que el RS es necesario para agrupar tierras en Gran Bretaña es que la ley británica sobre expropiación es demasiado burocrática para resolver las necesidades modernas de agrupación eficiente de grandes parcelas. ¿Ha habido una tendencia en estos países de encontrar medios alternativos (y mejores) para resolver los mismos problemas que resuelve el RS? (Por ejemplo, el uso casi universal de tasas por impacto del desarrollo inmobiliario en los EE.UU. ha reducido el atractivo del RS para recuperar costos).

Pregunta 11: El RS, ¿es una idea cuyo momento ha llegado? Las preguntas 7, 8, 9 y 10 sugieren un paralelo con la introducción de la idea novedosa de “Transferibilidad de los Derechos de Propiedad” (TDP) hace unos 30 años. El concepto de TDP se presentó bien ante el público, y adquirió rápidamente considerable apoyo. Hoy en día, es claramente “uno de los elementos en la caja de herramientas de todo planificador”, como también en el sector privado. Víctor Hugo, si mal no recuerdo, dijo que una de las mayores fuerzas del quehacer humano es “una idea cuyo momento ha llegado”. Tanto en el sector público como privado de los Estados Unidos, existe la sensación que el TDP es “una idea cuyo momento ha llegado”, porque resuelve un montón de problemas que antes parecían insolubles. ¿Los participantes en este taller tienen la sensación de que el RS (de cualquiera de los dos tipos) se puede presentar en forma convincente de la misma manera?

Pregunta 12: ¿Cómo obtener el respaldo del público – cómo explicar la complejidad del RS?: Cualquiera de las alternativas de RS parece contener conceptos relativamente complejos: no es fácil de explicar en pocas palabras al público en general. En países donde no existe ninguno de los tipos de RS, ¿cómo se puede educar al público en general de forma efectiva? ¿Qué nos dicen las experiencias de Florida, California y Hawái sobre cómo “vender” estos conceptos al público en general? ¿Existe la percepción de que el clima político en 2002 puede ser más (o menos) favorable al RS de lo que era en la década de 1980?

Pregunta 13: ¿Existen “simpatizantes naturales” de cualquiera de las formas de RS? ¿Se puede vincular de alguna manera el RS con la preservación de valores ecológicos, sobre todo en áreas grandes y con gran diversidad de dueños? ¿Conocemos algún ejemplo específico de esto? Una nueva herramienta que agregue flexibilidad a la protección ecológica y ambiental tendría “simpatizantes naturales” en muchos países. Una pregunta relacionada: ¿Se puede vincular el RS (de cualquiera de los dos tipos) con los movimientos contra el crecimiento descontrolado y el Nuevo Urbanismo, para aumentar el respaldo político en los EE.UU. y quizás en otros países?

Evaluación de la popularidad global actual del RS

Pregunta 14: ¿La popularidad global del RS está aumentando? En países donde se ha establecido el RS por muchos años, como Japón, Corea del Sur, Taiwán, Alemania, Suecia, Finlandia, Francia y Australia, ¿su uso ha estado aumentando, es estable o está disminuyendo? [Esperamos que los artículos preparados se ocupen de esta pregunta].

Pregunta 15: ¿Existen elementos de presión para cambiar el RS? ¿Cuáles son? ¿Cómo han cambiado los mecanismos de administración y financiamiento del RS en años recientes? ¿Estos cambios surgieron del descontento político con el sistema de RS existente (de cualquiera de los dos tipos) o han sido motivados simplemente porque los administradores estaban tratando de introducir mejoras técnicas? ¿Pueden dar ejemplos concretos? ¿Cuáles son las implicaciones de estos cambios para conseguir que se adopte el RS en países que hoy no lo tienen?

Pregunta 16: El problema de los costos “preliminares”: ¿Cuál es la experiencia global actual con respecto al problema de sustanciales costos preliminares —tanto en tiempo como en dólares— de establecer un proyecto de RS de cualquiera de los dos tipos? ¿Será este un problema grave en caso de adoptar el RS en otro país? ¿Existe algún método que los países que usan RS han descubierto para aliviar este problema?

Pregunta 17: ¿El RS demanda demasiado tiempo y por eso no puede competir? La experiencia a la fecha parece indicar que los proyectos de RS de cualquiera de los dos tipos tardan mucho tiempo en completarse, frecuentemente más que otros métodos alternativos para lograr el mismo objetivo. ¿Esto es cierto? ¿Existen maneras de reducir este tiempo, o es inherente a la complejidad de ambos tipos de RS, inherente a la naturaleza del RS?

Temas de equidad y corrupción

Pregunta 18: ¿La “recuperación de costo” tiene un incentivo natural a ser sobre utilizado? Los burócratas siempre quieren “proteger sus espaldas”. Cuando el RS involucra también la recuperación de costos (RS/RC), es tentador para un funcionario público sobreestimar la cantidad de costo a recuperar, porque es menos embarazoso haber recuperado demasiado de un proyecto que haber recuperado menos de lo que corresponde. Cuando mayor sea la cantidad de dinero, más poder tendrá la agencia encargada del RS.

Algunos comentaristas han mencionado esto como un problema para sustentar la popularidad del RS en el pasado en Corea y Japón. ¿Los participantes perciben esto como un problema real hoy en día?¹⁵

Pregunta 19: ¿Cuán importantes son la “transparencia” y la estandarización? Los escritores turcos mencionados previamente remarcaron la importancia de que los procedimientos de RS, en particular aquellos ligados al valor de las propiedades, se normalicen en la mayor medida posible, para que no exista favoritismo por parte del personal de la agencia a cargo del RS. Japón y Corea tienen manuales muy detallados de procedimientos. ¿Los participantes tienen algún ejemplo de que esto haya sido un problema en países donde se ha establecido el RS (de cualquiera de los dos tipos)?

General:

[Pregunta 20:] ¿Hay otros temas “genéricos” que deberíamos discutir? ¿Los participantes tienen

¹⁵ El 25 de junio de 1999, el *Yomiuri Shimbun* (periódico diario Yomiuri de Tokio) reportó que un ex director de la asociación Jozaisenzokudai LR había desviado 33 millones de yenes de la cuenta de la asociación a su propia compañía de construcción. (Lexus-Nexus, 25 de junio de 1999). Esto podría ser simplemente un caso de fragilidad humana en vez de una falla sistemática del tipo sugerido por esta pregunta.

otros asuntos "genéricos" que nuestro taller (una reunión de expertos internacionales distinguidos) debería abordar?

Una pregunta que NO debemos abordar: Como se indicó en nuestra correspondencia electrónica, este taller no se ocupará de cómo aplicar cualquiera de los dos tipos de RS en los así llamados "países en vía de desarrollo", porque muy pocos de nosotros han tenido mucha experiencia en dichos países. Un tema que podría surgir en talleres futuros, cuando se incluyan los países en vías de desarrollo, es el siguiente:

Pregunta X: ¿Podría funcionar el RS de cualquiera de los dos tipos en áreas de viviendas sociales que se están desarrollando rápidamente en ciudades de casi todos los países en vías de desarrollo? Si bien el valor del suelo y de la vivienda aumenta significativamente con la instalación de infraestructura y servicios urbanos, en general las ventas de suelo y vivienda son muy lentas. En otras palabras, se podría argumentar que estas áreas no son mercados del suelo convencionales debido a la pobreza de sus habitantes y una posible falta de "liquidez". Estos son temas complejos que no hace falta discutir en este taller. No obstante, si cualquier participante tiene algo que decir sobre este tema, se lo puede mencionar al profesor Hong o a mí fuera de los periodos de discusión formales.

III. Conclusiones: ¿Qué debería hacer el Instituto Lincoln sobre el reajuste de suelo?

El Instituto Lincoln es principalmente una institución educativa. Si bien patrocina muchos talleres y conferencias como esta para generar nuevas ideas, funciona principalmente por medio de programas educativos y de capacitación para diseminar las "buenas prácticas" de política y gestión de suelo.

Después de discutir todas las preguntas enumeradas precedentemente, las últimas dos opiniones que podríamos dar son:

(A) ¿Creemos colectivamente que el reajuste de suelo para agrupar tierras, o el reajuste de suelo para agrupar tierras y recuperar costos, es suficientemente factible y viable como instrumento efectivo de política y gestión de suelo para que valdría la pena que el Instituto Lincoln invirtiera recursos para promover la introducción de cualquiera de los dos tipos de RS en países donde hoy no existe?

(B) ¿Debería el Instituto Lincoln seguir alentado publicaciones y literatura de mayor calidad sobre el RS (cualquiera de los dos tipos), incluyendo la publicación de los resultados de este taller?

Estas son las preguntas "de fondo" sobre las que esperamos poder llegar posiblemente a un acuerdo o conclusión al finalizar este taller.¹⁶

¹⁶ Como lo demuestran los artículos preparados para este taller, ya existe una cantidad considerable de material sobre RT, si bien no está siempre accesible. El libro de Gerhard Larsson, Land Readjustment: A modern approach to urbanization, (Reajuste de suelo: Un método moderno de urbanización) Avebury, 1993, contiene mucha información, escrita con gran minuciosidad y atención al detalle. Es una excelente referencia, pero puede no ser lo más adecuado para lidiar con las preguntas políticas y prácticas que hemos tratado de abordar en las discusiones

de este taller; estas son preguntas que se haría cualquier persona que esté considerando la posibilidad de invertir o no tiempo, dinero y energía para promover el RS en su país.

El material generado en las décadas de 1970 y 1980, gran parte con respaldo del LILP, tiende a ser bastante accesible y lidia en parte con asuntos prácticos. No obstante, esta serie de documentos está obviamente desactualizado.

Se podrían generar nuevas publicaciones como parte de un mayor esfuerzo para producir materiales que se podrían usar en programas de capacitación del LILP, y a la medida de las necesidades del cuerpo académico de escuelas de planificación y administración pública tanto en los EE. UU. como en otros países. También se incluirían en este paquete materiales audiovisuales y material disponible en la web.

Se debería efectuar una revisión de los materiales preparados para los cursos del Instituto Asiático de Tecnología de Bangkok, la Agencia para la Cooperación Internacional de Japón (JICA) y UNCRD, los cursos ofrecidos por la Universidad Técnica de Múnich, como también los manuales técnicos y las publicaciones de relaciones públicas de municipalidades muy activas, como el Departamento de Reajuste de Suelo de Frankfurt am Main en Alemania (Sr. Rainer Müller-Jókel).